管理关键词

大数据时代的政府精细化管理

□黄振威

当下，大数据所带来的信息风暴，大数据时代的思维变革、商业变革和管理变革，正在急剧地改变着我们的工作方式和生活方式。作为一种不用抽样调查而采用巨量数据的方法，大数据兴起于上世纪八十年代，之后，有些国家就将其视为“未来的基石”而将它的发展提升到国家战略层面。

通常人们用4V来描述大数据的特征，即数据的海量性和完整性（Volume），数据的多样性和内在关联性(Variety)，数据的实时性（Velocity）和数据的高价值性（Value）。这四点正好与精细化管理的“精、准、细、严”理念相一致，也与精细化管理强调的“注重细节、立足专业、科学量化”的原则相契合。因此，搭乘着大数据的东风，精细化管理的理念也越来越普遍地运用到各个领域，试水大数据分析，进行深度挖掘、发展趋势分析，积极探索各个领域的精细化管理，是我们需要考虑的问题。

> 搭乘着大数据的东风，精细化管理的理念也越来越普遍地运用到各个领域，试水大数据分析，进行深度挖掘、发展趋势分析，积极探索各个领域的精细化管理，以大数据提升科学决策水平，提高管理效率、降低管理成本，以及运用大数据促成政府服务的精细化、人性化，将是各国政府需要考虑的大问题。

以大数据提升政府的科学决策水平

科学决策水平的提高是政府精细化管理的必然要求，而决策的科学化来源于决策信息的全面性、准确性和及时性。过去，受到信息采集技术和信息挖掘技术的制约，决策者在制定相关政策时往往缺少足够的数据支持，这使得决策要么过于倚重决策者本身的经验和直觉，要么只能从局部信息推演至全体信息，制定出的政策也多是无差别的、简单的“一刀切”式的。



而今，作为新兴数据处理技术，大数据能够更为有效地集成各类的政治、经济、文化、社会、生态等领域的信息资源和数据库，为决策者决策提供重要数据基础和决策支撑。大数据分析最大的魅力在于“通过交叉复现，直抵事实的真相”。比如粮食产量的信息统计问题，运用遥感卫星的数据，中央政府便可得知各地耕地数量，再通过适当的算法和模型，配合以往的气候、土壤、产量等信息，便可知道各地方准确的粮食产量，利于决策者跨区域的农业政策统筹和规划。

决策的美妙和难点之处在于对未来的预测，而大数据的核心正是预测。它通过把数学算法运用到海量的数据上来发现以往难以察觉的事物运行规律，并据此预测可能发生的事情，甚至可以可视化地展现出事物运行未来的“真实”场景。目前很多地图服务商都依托大数据为用户提供地图查询和出行导航等相关服务。而这些数据一旦与相应的历史数据相组合和叠加，便能模拟预测出城市未来的运行动向，为城市管理者提供可靠的决策依据。比如在重大文体活动或节假日集会活动中，容易出现因人群过度拥挤而引发的危险乃至事故。为避免这种情况的发生，城市管理者可以在对有关定位数据、搜索数据进行深度挖掘的基础上，参考相关历史数据，预测出人流量及其空间分布，再结合地理空间实景模拟，找出可能发生的风险事件，从而为预防事故发生、强化应急管理提供强有力的决策支撑。

以大数据提升政府管理效率降低管理成本

“天下大事，必作于细。”大数据所具有的智能化、实时性处理海量数据的能力为政府精细化管理提供了重要帮助。这里最为经典的案例便是谷歌公司对于甲型H1N1流感的精准预测：2009年甲型H1N1流感爆发的前几周，谷歌公司的工程师们在《自然》杂志上发表了一篇万众瞩目的论文，文中将搜索记录和流感预测看似两个毫不相干的事情联系了起来，并对流感在全美范围的传播进行了预测，而且具体到了特定的地区和州。这令公共卫生官员们和计算机科学家们都感到震惊，因为谷歌模型的预测结果被证实与官方数据的相关性高达97%。和疾控中心一样，谷歌公司也能判断出疾病是从哪里传播出来了，而且更加及时、一样准确，并比官方早了几个星期。所以，2009年甲型H1N1流感爆发的时候，与习惯性滞后的官方数据相比，谷歌成为了一个更有效、更及时的指示标。

大数据之所以受追捧，除了它能提高企业和政府的工作效率之外，重要的还有其能有效降低精细化管理成本的作用。一方面，大数据技术的采用，将极大激活原先利用率偏低的大量的社会日常运行数据，特别是其能更有效地存储、分类和加工各种非结构化和半结构化的数据，节省了管理所需信息的采集成本。另一方面，这些数据的运用又极大改变了政府传统的治理方式和治理工具，同样降低了管理的成本。

国外早就对于大数据在政府精细化管理运用上的成本收益做过一些测算。知名咨询公司麦肯锡的研究报告就证实，政府部门通过大数据的应用可以大幅度提升生产力和工作效能，并有效降低管理成本：欧盟政府部门可能减少15%~20%的行政开支，在未来10年每年创造1500亿欧元到3000亿欧元的新价值，大数据还可以在未来10年中将年度增长率提高0.5%。就具体领域而言，美国的医疗管理部门测算表明，每年由于大数据的有效利用其获得的潜在价值超过3000亿美元，而节省的医疗卫生开支超过8%。

以大数据促进政府服务的精细化、人性化

公共服务是21世纪公共行政和政府改革的核心理念。前大数据时代，公众只是公共服务的被动消费者，所接受的服务大多也是均质的。随着公众个性化服务需求的日益增长，政府服务的精细化、人性化要求也被摆上了台面。而大数据具有的全面、精准、定量的分析功能，无疑对因地、因时、因人制宜的公共服务提供了强大的技术支持。比如上海浦东区提出的“潮汐式”停车管理办法，就是通过相应的大数据分析确立了企业区和居民区停车高峰错位的时间以及相应的收费标准，比较顺利地兼顾了各方利益，有效解决了大都市中的停车难问题。

大数据时代的社会结构是广泛参与、网络互动、扁平化运行的。数据的产生、加工和结果运用都是政府、企业、社会组织、个体公众等共同参与的结果，这意味着大数据成为了一根纽带，将全社会资源的需求、生产、分配和供给联系了起来。因此，大数据时代的养老服务一定是多主体参与、互通互联、根据个体信息提供精细化、人性化养老服务网络，而大数据时代的社区管理，一定有一个网格化的协调平台，能够对各社区进行广泛的差异化分析，提供社区文化、社区安全、社区环境质量、社区居民心态、社区网络消费、社区物流配送等诸多方面的精准服务。

毋庸置疑，大数据给政府的精细化管理提供了有效的技术支持，同时，它的运用也必将对政府的流程再造乃至管理体制的变革起到积极的推动作用。在当下政府加快职能转变的关键时刻，以技术创新倒逼政府体制改革的声响越来越大。因此，从这个意义上说，推动国家大数据分析的建设，建立跨部门、跨领域、跨界别的数据联通与开放标准体系，推进大数据整体实施方案的完善，保护数据安全和个人隐私，对于国家治理体系的完善和国家治理能力的提升有着极为重要的意义。

美国制定国家战略注重什么

□胡 卫

美国是一个战略大国，从政府到国会，再到社会各层面，对于战略研究与制定都十分重视。具体而言，美国国家战略的制定有以下几个特点。

注重顶层设计。作为总统制国家，美国总统和联邦政府在战略提出和制定过程中，占有一定的主导和优势地位。虽然美国是三权分立国家，总统和联邦政府提出的战略在国会有可能受到牵制，但总统可以通过各种手段和方式，在一定程度上绕过宪法和国会，对国会的牵制加以规避。特别是在应对危机和紧急状况时，总统权力具备一定的优先权。这方面最典型的是美国国家安全战略和国际战略。这些领域的战略往往是以总统为核心所提出的一系列战略体系，具有鲜明的顶层设计特征。除此之外，大部分情况下总统所提出的战略如果得到广泛接受，那么在国会也会获得良好的配合与支持。

在对内的国家发展战略上，白宫和联邦政府也起着重要的主导作用。比如近几年涉及美国发展战略核心问题的“美国2050”区域发展战略规划，以及近几年每年都发布的《美国创新战略》。这些战略都是以白宫为主导设计和规划，其制定和实施都由总统最终负总责，因此在整个战略体系的设计上有着明确的对等权责关系。

美国的国家战略在形式上表现为在多个领域形成不同战略，包括安全战略、创新战略、科技发展战略、环境质量战略、空间战略规划等。但不同的战略总体来说都是出自于总统和白宫以及他们所领导的联邦政府，并且集中体现了执政党的执政理念。这些战略虽然看起来具有各个部门和领域的性质，但它们的核心理念与战略目标都源自顶层，具有顶层设计的性质。由此，这些战略之间构成了一个有机的整体，形成了一个统一完整、相互关联、分工明确的国家战略体系，在顶层目标、中层执行与底层操作之间形成了有机衔接和有效关联匹配，具有较好的可执行性。

注重协调层的作用。战略的制定是一个复杂的过程，其产生的过程是一个妥协与平衡利益，实现最有效目标的过程。所以，在美国国家战略的运行之中，协调各方利益的职能就显得非常突出。美国的战略制定与实施体制中，为了增强战略的协调性，提高战略实施和监督的一体化能力，领导人往往将协调层视为一个十分关键的层级和环节。

美国的战略协调机构在行政分支的形式主要是“委员会”“顾问”“办公室”等。如美国国家安全委员会、国家科技委员会、国家经济委员会等。“委员会”属于内阁层次的部门间机构，往往由总统担任主席，由副总统、委员会下属办公室主任、相关业务的各个部的部长作为委员。例如，根据奥巴马签署的《总统政策指令1：国家安全委员会体制的组织结构》，国家安全委员会成员来自经济、能源、司法、国土安全与反恐、科技问题等政府组成部门，并且设置了各部部长委员会、副部长委员会、机构间政策委员会三个层次的委员会，可谓是一个“超级”协调委员会。这种委员会形式的决策模式，确保了从不同视角和部门对战略问题加以自由沟通，并由总统对重大事项及时做出决定，减少和避免了各部门之间沟通失效情况的发生，确保了总统的战略决定能够得以有效实施。

此外，总统“顾问”“助理”及其领导下的办公机构承担了大量的具体的协调性工作，成为国家战略制定过程中的重要“中介”。这些机构需要及时收集和汇编信息，向总统提供不受部门利益所左右的独立性建议，并提请总统召开会议讨论重要的战略议题。

在执行方面，协调层需要监督总统所确定战略的执行，协调政府组成部门之间，各个委员会之间的关系。协调层重要的职位与机构有总统国家安全事务助理兼顾问及其下属办公机构、国家毒品控制政策办公室、白宫科学技术政策办公室等。

注重战略咨询机构所起的作用。在白宫，为了给总统战略决策提供重要建议，政府设立了各个领域的咨询委员会，专门负责为总统提供咨询意见。这些委员会的成员来源十分广泛，通常按照其独立性和非党派性进行挑选，大部分是来自各个领域内非政府部门的专家或者企业家。例如美国总统经济顾问委员会，属于美国总统办事机构的组成部门，是由一些经济学家组成的智囊团，专为总统提供有关经济发展战略的咨询。环境质量委员会由专家和顾问组成，专门负责调查、研究、考察、探讨与分析促进环境质量改善的问题，并向总统提出各项政策建议，以达到环境保护的需要与目的。总统科技咨询委员会主要由各个领域的科学家和技术专家组成，他们具有科技方面广泛的专业知识和远见卓识，负责就科技战略的有关问题向总统提供咨询意见。该委员会还是私营企业与国家科技委员会的沟通渠道，此渠道为联邦政府制定科技战略时能充分听取私营企业的意见和建议提供了保障。此外，总统可以根据情况设立新的咨询委员会。例如，金融海啸及复苏期间，奥巴马设立了经济复苏顾问委员会、白宫就业与竞争力委员会（后撤销）。这两个委员会主要由非政府官员的各行业杰出人士组成，在金融危机和复苏期间为总统提供提升美国企业的创新能力和竞争力、增加就业岗位和促进经济恢复发展的政策参考意见。

注重动用社会力量。美国是一个战略研究十分发达的国家，各种战略研究机构在美国十分活跃。如果说总统和白宫的咨询委员会是官方战略智库，那么美国还存在大量的半官方和民间智库，以及大学中的战略研究机构。它们作为政府体系之外的战略研究机构，虽然没有参与战略制定的法定权力，但由于它们的研究成果具有创新性、独立性并且质量高的特点，它们在国家战略制定过程中逐步确立了优势地位，能够对国家战略制定形成重要影响。此外，某些智库的重要领军人物还与总统、国会、政府行政机构以及社会各界之间建立起密切的关系和一定程度的信任，从而有机会对战略制定者产生直接影响。

美国在制定战略过程中十分依赖这些社会力量。例如，“美国2050”区域战略规划是美国第一个综合性的全国国土空间战略规划。此战略由联邦政府提议，是构建美国未来40—50年空间发展的基本框架和顶层设计。为了研究与确定整个战略，联邦政府组织多个政府部门、区域规划机构、企业、大学等共同组建了“美国（2050）国家委员会”，专门负责该研究项目。再如，2011年起每年都发布实施的《美国创新战略》，是奥巴马上台后推进构建美国新竞争力的重要战略。为了制定此战略，白宫科技政策办公室和国家经济委员会联合开展了针对新战略的全民创意征集活动，由全体国民共同决定新战略的发展方向。

程序具有较强的灵活性。由于国家战略往往由总统推动形成，战略往往带有鲜明的个人色彩，与总统本人的政治理念、管理风格、领导能力、宗教信仰等因素密切相关。而具体的与战略制定有关的协调机构和组织结构一般由总统批准决定，因此战略制定的具体流程在没有法律明确规定的情况下，也由总统自行决定，没有一个相对固定的法定流程。这就决定了，在战略的具体制定程序上，战略制定的主导者获得了较大的自主权，从而能够很好地根据轻重缓急，根据形势发展来采取不同的程序制定战略，保证了制定战略的及时性与有效性。当然，类似征求内阁相关成员的意见，征求国会和民众的意见这类基本的程序在许多战略制定的过程中仍然是有的，只不过是在不同的情况下表现形式有所不同。

战略参考

公共决策

集体责任如何追究

□赖先进

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制”。改革开放以来，随着我国政府行政改革的有效推进，公共决策从权力结构配置来看，整体上已经得到明显优化；但从决策权力的另一面——决策责任视角来看，决策责任配置并未得到相应的明晰，决策活动中责任和权力不一致、有权无责现象比较突出。建立重大决策终身责任追究与责任倒查制度，是从优化决策责任的结构配置入手，健全完善我国公共决策体制机制、推进决策科学化和民主化的重要举措。

> 许多重大决策责任追究碰到集体决策，“法不责众”“责任区分不清”“决策失误责任认定”等难题凸显，最终造成决策责任无人追究。为此，可按照“谁决策、谁负责”“有权必有责、权责统一”“谁主持、谁承担”原则，将重大决策失误责任追究细化到个人，并建立重大集体决策终身责任追究的保障机制，从这四个方面来破解集体决策责任追究的“三大”难题。

但在现实中，在民主集中制度的安排下，各级党委和政府做出的重大决策几乎都是集体决策或者是在集体讨论、“集体名义”基础上做出的集体决策。因此，许多重大决策责任追究碰到集体决策，便无法深入进行，造成决策责任无人追究。集体决策已经成为决策责任追究的“挡箭牌”“护身符”甚至是“保护伞”。

重大决策责任追究中集体责任追究的三大难题表现在以下几方面。

“法不责众”难题。这是指当领导班子集体出现重大决策失误时，是否需要对领导班子集体进行责任追究问题。这是集体决策责任追究面临的首要问题。正是由于这一问题没有得到有效解决，导致有人在重大决策中存在“法不责众”的思维惯性，认为只要是集体决策，即使出现重大决策失误，也难以进行责任追究。即使对集体进行责任追究，个人也不会受到实质性的责任惩处。集体决策中的“法不责众”难题，一定程度上助长个人在集体决策中的随意性和盲目性。

“责任区分不清”难题。这是指在不同集体决策主体和参与主体之间，如何承担集体决策责任问题。一方面，在不同集体决策主体方面，由于地方党政之间、不同层级政府之间、正职和副职之间在重大决策中存在职责交叉等现象，导致重大决策终身责任追究无法客观、公正和准确地确定这些集体决策中的责任。另一方面，随着重大决策逐渐走向开放和多元，专家和公众等主体参与到许多重大决策过程中。如何区分重大决策的决策者和参与者责任也是决策责任追究需要关注的问题。

“决策失误责任认定”难题。这是指在发生重大决策失误后，如何将集体决策失误细分和落实到个人决策责任的问题。地方重大决策几乎都是集体决策，由地方党委和政府经过集体程序做出的，例如政府工作中的重大问题必经政府常务会议决定、党委工作中的重大问题由地方党委常委会决定等。一旦发生重大决策失误，集体决策责任在现实中便难以科学地转化为个人责任，难免会出现“推卸责任”的情形。

要破解集体决策责任追究的“三大”难题，深入推进“法治政府”“责任政府”建设，可以从以下几个方面着手。

按照“谁决策、谁负责”原则，严格追究重大决策中的集体决策责任。把集体决策责任和个人决策责任一视同仁，发生重大决策失误时，既追究个人决策责任，也追究集体决策责任。按照集体决策行为在重大决策失误中所承担的责任性质，确定重大决策终身责任追究主体和监督主体。对于应当承担政治责任的重大决策集体，应当由上级纪检部门和组织部门进行政治责任追究。对于应当承担行政责任的重大决策集体，应当由行政监察部门和人大相关部门进行行政责任追究。对于构成法律责任的重大决策集体，应当由相关法律部门进行法律责任的集体追究。集体决策责任追究结果向社会公开，接受社会监督。

按照“有权必有责、权责统一”原则，明确划分各级决策主体在重大决策中的权力和责任。要克服“责任区分不清”的难题，只有确定地方党政之间、不同层级政府之间在集体重大决策中的权力和责任，建立重大决策责任体系，才有可能实施严格意义上的集体决策问责制，杜绝只决策不负责的现象。上级政府干预做出的重大决策失误，由上级政府承担；党委做出的重大决策发生失误，也应当纳入责任追究范围。此外，对于“不作为”和“有意拖延”行为导致的重大决策失误，按照决策主体自身应有的决策责任，追究“不作为”和“有意拖延”回避型集体决策责任。

按照“谁主持、谁承担”原则，将重大决策失误责任追究细化到个人。集体决策中重大决策终身责任追究的关键是责任到人。对于集体重大决策失误责任追究，首先，采取“谁主持、谁承担主要责任”的追究思路，追究集体决策会议主持人的个人责任。其次，按照“谁动议、谁承担主要责任”的追究思路，追究将重大决策失误事项提交集体决策的个人责任。对于日常集体决策导致的重大决策失误，还应该按照“谁分管、谁负主要责任”的思路进行责任追究。再次，按照“谁参与、谁承担责任”，严格追究重大决策形成过程中除主持集体决策和动议集体决策的参与者责任。

建立重大集体决策终身责任追究的保障机制。建立地方党委会和政府常务会议等主要集体决策会议的记录机制，设立重大决策“台账”，记录集体决策由谁主持、谁动议、谁赞成、谁反对和谁弃权等关键信息，做到集体责任追究时“有账可查”。加强对重大决策实施情况跟踪反馈、监督检查和评估，建立重大决策失误评估和倒查机制。当出现重大决策失误时，从决策执行倒查集体决策责任。建立重大集体决策终身责任追究的申诉和救济机制，保障责任追究对象在追究过程中的合法权益。同时，建立和完善相关法律制度，实现决策责任追究的法治化。

